

KETTŐS DEMOKRÁCIADEFICIT, AVAGY AZ EU KÖZÖS KÜL-, BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKÁJA PARLAMENTI ELSZÁMOLTATHATÓSÁGÁNAK KÉRDŐJELEI*

Juhász Krisztina

Bevezetés

Mind az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozó elméletek és azok képviselői között,¹ mind az EU önreflexiójában² kiemelt szerepe van a civil hatalom koncepciónak, azaz annak, hogy az Európai Uniót a nemzetközi viszonyok civil hatalmaként érdemes értelmezni.³ De mik a kritériumai a civil hatalomnak? A szakirodalomban található definíciók áttekintésével és szintézisével az alábbiakban foglalhatjuk össze a civil hatalom lényegét:

- civil célok követése, úgy mint a demokrácia, a jogállamiság, a nemzetközi együttműködés és a fenntartható fejlődés elősegítése, valamint az emberi és kisebbségi jogok védelme;⁴
- a külpolitikai célok elérése során a nem katonai (gazdasági, diplomáciai, kulturális) eszközök preferálása elsősorban rábeszélés és meggyőzés útján, a katonai erő alkalmazása csak ultima ratio jelleggel történik;⁵
- a nemzetközi – és jellemzően multilaterális – együttműködés szükségességének elfogadása;⁶
- hajlandóság szupranacionális struktúrák kiépítésére és fenntartására bizonyos politikák nemzetek feletti kezelése érdekében;⁷
- demokratikus kontroll érvényesülése a kül- és biztonságpolitika felett.⁸

* A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

¹ Lásd DUCHÈNE 1973, WHITMAN 2002, MAULL 2005, STAVRIDIS 2001

² Számos uniós tisztségviselő határozta meg civil hatalomként az EU-t, lásd Romano Prodinak az Európai Bizottság egykori elnökének az Európai Parlament előtti 2000-es felszólalását vagy Javier Solanának, az EU első kül- és biztonságpolitikai képviselőjének 2002. május 23-i beszédét a Nemzetközi Kapcsolatok Dániai Intézetének konferenciáján.

³ JUHÁSZ 2015, 35–41. pp.

⁴ STAVRIDIS 2001, 6. p.

⁵ MAULL 1990/1991, 92. p.

⁶ Ibid 92. p.

⁷ Ibid 92. p.

⁸ SMITH 2005, 68–69. pp.

Ha az Európai Unió felépítését, működését, valamint kül- és biztonságpolitikájának cél- és eszközrendszerét megvizsgáljuk, akkor az első négy kritérium érvényesülését állapíthatjuk meg. Ugyanakkor az ötödik feltétellel kapcsolatban Karen E. Smith kifejti: sem nemzeti szinten, sem uniós szinten nem biztosított a közös kül-, biztonság- és védelempolitika feletti demokratikus kontroll; sem az egyes konkrét katonai műveletek esetében, sem általában a politikaterületek fejlődésével és működésével kapcsolatban, ezért nem tekinthetünk az Európai Unióra nemzetközi viszonyok civil hatalmaként.⁹

Jelen tanulmány kerete között azt vizsgáljuk, hogy milyen módon történik az EU közös kül- és biztonságpolitikája (KKBP), valamint az annak keretei között működő biztonság- és védelempolitikája (KBVP) demokratikus elszámoltatása nemzeti, uniós (szupranacionális), és transznacionális (interparlamentáris) szinten, melyek ennek legfőbb hátráltató tényezői, valamint, hogy beszélhetünk-e ennek alapján az Európai Unióról mint civil hatalomról.

Mielőtt azonban rátérnénk az uniós kül- és biztonságpolitika feletti demokratikus ellenőrzés vizsgálatára, tisztáznunk kell a demokratikus elszámoltathatóság/demokratikus ellenőrzés, a parlamenti ellenőrzés és a parlamenti scrutiny fogalmait és egymáshoz való viszonyát, valamint definiálnunk kell a kettős demokráciadeficit jelentését.

A szakpolitikákat meghatározó kormányzati döntések feletti demokratikus elszámoltathatóságot modern képviseleti demokráciákban a parlamentek gyakorolják, és hangsúlyozottan igaz ez a „high politics” körébe tartozó kül-, biztonság- és védelempolitika, valamint ezek kapcsán a fegyveres erők bevetése és az erőszak alkalmazása esetében.¹⁰ A parlamenti elszámoltathatóság tehát a demokratikus ellenőrzés és elszámoltathatóság egyik, és modern képviseleti demokráciákban leggyakrabban előforduló fajtája. Wouters és Raube felhívja a figyelmet a parlamenti elszámoltathatóság két fajtájának szükségszerű distinkciójára: a szerzőpáros megkülönbözteti a parlamenti ellenőrzés és a parlamenti scrutiny fogalmát. Parlamenti ellenőrzés esetében a törvényhozásnak meghatározó szerepe van az adott szakpolitika alakításában, egyrészt a döntéshozatalban való részvétel, másrészt a kormánnyal szemben alkalmazható szankciók révén. A parlamenti scrutiny a parlamenti elszámoltatás egy gyengébb mechanizmusa, amely nem biztosítja sem a döntéshozatalban való részvételt, sem a kormánnyal szembeni szankciók alkalmazásának a lehetőségét, ugyanakkor formális (jogi) és informális eljárásokon és csatornákon keresztül garantálja a parlamentek információhoz jutását, valamint a konzultáció lehetőségét, így biztosítva az adott szakpolitika bizonyos fokú átláthatóságát és nyilvánosságát.¹¹

Az uniós kül-, biztonság- és védelempolitikát jellemző ún. kettős demokráciadeficit a politikaterületek sajátos és szenzitív jellegéből ered. A külpolitika irányítása és a katonai erő alkalmazása – nemzeti keretek között – hagyományosan a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozik alapvetően, amelyet a hatékonyság, a titkos vagy bizalmas információk védelme, valamint a gyorsaság követelményével szokás magyarázni. Az utóbbi évtizedekben a végrehajtó hatalom számára újabb érvként szolgál, hogy az ad hoc katonai koalíciókban vagy éppen a tartós katonai-védelmi együttműködésekben való részvétel biztonsága, a hitelesség és a kiszámíthatóság elvárása indokolja a fenti politikák alapvetően végrehajtó hatalom általi meghatározását, kevés teret engedve nemcsak a demokratikus elszámoltathatóságnak általában, hanem jelentősen korlátok közé szorítva esetenként a parlamenti elszámoltathatóságot is. A nemzeti parlamentek a kor-

⁹ Ibid 75–76. pp.

¹⁰ BORN – HÄNGGI 2005, 1. p.; WOUTERS – RAUBE 2012, 3. p.

¹¹ WOUTERS – RAUBE 2012, 3–4. pp.

mányforma és az alkotmányos felhatalmazásuk függvényében tudják a kormányokat elszámoltatni, amelynek mértéke azonban meglehetősen vegyes képet mutat az EU-tag-államok esetében, legtöbbször a kormány előjogának hagyva a kül- és védelempolitika meghatározását.¹² A politikaterületeket jellemző nemzeti szintű demokráciadeficithez társul uniós szinten egyrészt az EU-t jellemző többszintű kormányzati struktúra problematikája, amelyben a nemzeti parlamenteknek csak nagyon marginális szerep jut az uniós döntéshozatalban,¹³ másrészt a tény, hogy a KKBP/KBVP – az Unió pilléres struktúrájának felszámolása ellenére – továbbra is kormányközi zárványként működik, ahol az Európai Parlament (EP) hatásköre is meglehetősen korlátozott.

A tanulmány első része a nemzeti parlamentek szerepét vizsgálja a kül- és biztonságpolitika, különösen a fegyveres erők külföldi szerepvállalása kapcsán, tárgyalva a nemzeti parlamenti scrutiny KKBP/KBVP feletti érvényesülését is. A második rész az EP szerepét veszi górcső alá, míg a harmadik részben a parlamenti elszámoltathatóság transznacionális lehetőségeit tekintjük át az EP és a nemzeti parlamentek közötti interparlamentáris együttműködés elemzésével, kitérve ugyanakkor az Európai Parlament és a nemzeti törvényhozások közötti versengésre a KKBP és a KBVP ellenőrzése területén, amely a tagállamok és az EU közötti szuverenitás- és hatáskörvita egy újabb példája.

Parlamenti elszámoltathatóság nemzeti szinten

A nemzeti parlamentek közös kül-, biztonság- és védelempolitikával kapcsolatos szerepe elsősorban azoknak a nemzeti alkotmányos rendelkezéseknek a függvénye, amelyek meghatározzák egyrészt a kormányformát, másrészt a parlamentek fegyveres erők külföldi bevetésével, illetve katonai műveletekben való részvételével kapcsolatos hatásköreit. Born és Hänggi ugyanakkor rámutatnak, hogy a formális, jogi felhatalmazáson és hatáskörön (authority) kívül még két tényező alakítja a nemzeti parlamentek ellenőrző szerepét, ezek pedig a képesség (ability) és a hozzáállás (attitude). Képesség alatt azok az erőforrások értendők, amelyek lehetővé teszik a parlamentek formális hatásköreinek gyakorlatban történő alkalmazását, azaz rendelkeznek szakpolitika-specifikus (külügyi és honvédelmi) állandó bizottsággal, amelyben megfelelő számú szakpolitikus és szükség esetén külső szakértő vesz részt, a bizottságnak elegendő költségvetési forrása van, valamint biztosított a parlamenti elszámoltatáshoz, ellenőrzéshez szükséges dokumentumokhoz, információkhoz való hozzáférés. A kül- és védelempolitika feletti parlamenti ellenőrzéshez és scrutinyhez a parlamentek alkotmányos hatáskörein, valamint az azok gyakorlásához szükséges erőforrásokon kívül elengedhetetlen annak vizsgálata is, hogy a képviselők milyen mértékben hajlandók használni ezeket a jogi és intézményi lehetőségeket a kormány által dominált politikaterületek felügyeletére.¹⁴

¹² Ahogyan a későbbekben látni fogjuk, nagyon eltérő a nemzeti parlamentek hatásköre a külpolitika és a fegyveres erő alkalmazása kapcsán. Vannak ugyan erősebb parlamenti kontrollt gyakorló parlamentek, pl. a német Bundestag, de általában elmondható, hogy a külpolitika legfőbb meghatározója és a fő „háborús hatalom” (war power) az a végrehajtó hatalmat gyakorló kormány.

¹³ Lásd a Lisszaboni Szerződéshez csatolt (1.) számú, „A nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről” és a (2.) számú, „A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról” szóló jegyzőkönyvek rendelkezéseit.

¹⁴ BORN – HÄNGGI 2005, 4–11. pp.

A következőkben áttekintjük az EU-tagállamok nemzeti parlamentjeinek a kül- és védelempolitikával kapcsolatos hatásköreinek, képességeinek és hozzáállásának alakulását, megvizsgálva a közös európai kül- és biztonságpolitika feletti nemzeti parlamenti ellenőrzés kérdését is.

Hatáskör

A parlamentek kül- és védelempolitikával kapcsolatos hatáskörei az alábbiak szerint csoportosíthatók:

- *jogalkotási, felhatalmazási;*
- *költségvetési;*
- *ellenőrzési/scrutiny;*
- *képviselési és kommunikációs jogkör.*¹⁵

A *jogalkotási hatáskör* lényegében a fegyveres erők külföldi alkalmazásáról és állomásoztatásáról szóló döntések meghozatalában való részvételt jelenti, amelynek mértéke azonban nagyon széles skálán mozoghat. A parlamentek jogalkotási, felhatalmazási hatásköre két tényező függvénye. Egyrészt függ attól, hogy a kormány köteles-e és mikor köteles felhatalmazást kérni a parlamenttől fegyveres erők külföldi bevetéséhez, másrészt, hogy a parlament milyen mértékben vesz részt a katonaság külföldi alkalmazásáról szóló nemzeti döntés meghozatalában.

Ami a parlamenti részvétel időzítését illeti, két eset lehetséges: *ex ante* – azaz a fegyveres erők külföldi bevetését megelőző – és *ex-post* – a telepítést követő – parlamenti döntés. Az *ex-ante* parlamenti részvétel jelenti természetesen az erősebb felhatalmazási jogkört, hiszen a parlament előzetes hozzájárulása nélkül a kormány nem telepíthet külföldre fegyveres erőt, másrészt az *ex-post* parlamenti részvétel komoly gyakorlati problémákat is felvet, nevezetesen, hogy mindig nehezebb és költségesebb a katonaság külföldi részvételének visszavonása, ráadásul ha nemzetközi koalíció vagy szervezet műveletéről van szó, a parlament *ex-post* döntése a visszavonásról feszültséget teremthet a katonai szövetségesekkel, veszélyeztetheti a nemzetközi művelet sikerességét, és csorbíthatja az ország megbízhatóságát.

A parlamenti részvétel mértéke nagyon változatos képet mutathat attól függően, hogy csak a haderő nemzeti keretek között történő külföldi alkalmazására terjed ki vagy a nemzetközi katonai műveletekben (ENSZ, NATO, EU) való részvételre is vonatkozik, illetve hogy a felhatalmazás általában a fegyveres erő külföldi telepítését teszi lehetővé vagy a parlamentnek lehetősége van a katonai szerepvállalás részleteit is meghatározni (katonák száma, a bevetés hossza, alkalmazott katonai eszközök és képességek).¹⁶

2008-as, illetve 2010-es tanulmányukban Dietrich, Hummel és Marshall megvizsgálták az EU-tagállamok parlamentjeinek hatáskörét a nemzeti haderő külföldi alkalmazásával kapcsolatban, és kutatásukból kiderült, hogy Olaszországban, Németországban, Észtországban, Lettországon, ¹⁷ Litvániában és Szlovéniában a törvényhozás előzetes hozzájárulása szükséges a nemzeti haderő külföldi bevetéséhez akkor is, ha arra valamely nemzetközi

¹⁵ Lásd BORN – HÄNGGI 2005, 4. p. és DIETRICH – HUMMEL – MARSCHALL 2008, 8–10. pp.

¹⁶ MÖLLING – VOSS 2015, 6–8. pp.

¹⁷ Lettországon csak a humanitárius és mentési műveletekben való részvételhez nem szükséges előzetes parlamenti felhatalmazás.

szervezet égisze alatt vagy éppen a nemzetközi kötelezettség teljesítése (a NATO-t létrehozó Washingtoni Szerződés 5. cikke értelmében) érdekében kerül sor.¹⁸

Bizonyos tagállamok esetében ugyanakkor csak kivételekkel tűzdelt parlamenti felhatalmazásról beszélhetünk. Csehországban a parlamenti jóváhagyás alól kivételt képez, ha fegyveres erők külföldi bevetése nemzetközi kötelezettség teljesítésére irányul; vagy ha a cseh katonaság olyan békefenntartó műveletben vesz részt, amelyről olyan nemzetközi szervezet döntött, amelynek Csehország a tagja (tehát az EU KBVP-műveletei esetében is ez a helyzet) és az állam, amelynek a területén a művelet végrehajtásra kerül, jóváhagyta a missziót; vagy ha a cseh katonaság humanitárius segítségnyújtásban vesz részt. Fontos azonban megjegyeznünk, hogy a fenti kivételek esetében a kormány utólag köteles a törvényhozást értesíteni a katonaság külföldi alkalmazásáról, a parlament pedig visszavonhatja a kormány döntését, azaz a cseh parlamentnek ex post vétőjoga van a kormány döntése felett.¹⁹

Magyarország Alaptörvénye 47. cikkének (2) és (3) bekezdése értelmében: az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról. Kivételt képez a Magyar Honvédség külföldi és a külföldi fegyveres erők magyarországi alkalmazása és állomásoztatása, amennyiben az az Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapul. Magyarország esetében tehát az EU- és a NATO-műveletekben való részvétel kivételével (amikor a kormány dönt a Magyar Honvédség külföldi telepítéséről) szükséges – mégpedig minősített többséggel elfogadott – országgyűlési felhatalmazás.

A parlamenti felhatalmazás skálájának másik végén azok a tagállamok találhatók, amelyek törvényhozásai nem vesznek részt a fegyveres erők külföldi alkalmazásáról szóló döntéshozatalban. Ezen országok közé tartozik Franciaország, Nagy-Britannia, Spanyolország, Lengyelország és Görögország.²⁰

Ami a nemzeti haderő külföldi telepítésének és állomásoztatásának részleteit meghatározó döntéseket illeti, csak néhány parlamentnek van lehetősége a művelet mandátumát, a telepített katonák számát, a művelet hosszát vagy éppen az alkalmazható katonai képességek körét meghatározni. A külföldi katonai műveletek részleteit meghatározó döntést hozhat a bolgár, a horvát, a cseh, az észt, a dán, a német a litván, a román és a szlovák parlament.²¹

A parlamentek költségvetési hatásköre tulajdonképpen a jogalkotási hatáskör egy különleges esete, amelynek révén a törvényhozás befolyásolni tudja a nemzeti haderő külföldi alkalmazásának feltételeit, különös tekintettel arra, hogy az EU és a NATO égisze alatt indított katonai válságkezelési műveletek finanszírozása a műveletben résztvevő tagállamok hozzájárulásából történik. A parlamentek költségvetési hatalma azonban nagymértékben függ attól, hogy csak általában a védelmi költségvetésről dönthet az éves büdzsé keretében vagy lehetősége van a védelmi költségvetésen belüli tételek – így az egyes katonai műveletek költségvetésének – jóváhagyására és akár módosítására is. Az EU-tagállamok parlamentjeinek többsége csak az éves költségvetés – és ezen belül a védelmi költségvetés – elfogadásán keresztül tud befolyást gyakorolni a külföldi katonai szerepvállalásra.

¹⁸ DIETRICH – HUMMEL/MARSCHALL 2008, 14. p. és DIETRICH – HUMMEL – MARSCHALL 2010, 17–37. pp.

¹⁹ DIETRICH – HUMMEL – MARSCHALL 2010, 49–50. pp.

²⁰ Ibid 56–69. pp.

²¹ MÖLLING – VOSS 2015, 7. p.

Ezzel szemben a német, az olasz, a dán, a belga, a horvát, a ciprusi, a bolgár, a lengyel, a szlovák és a román parlamenteknek előzetesen jóvá kell hagyniuk az egyes konkrét katonai műveletek költségvetését.²²

A *parlamenti ellenőrzés vagy scrutiny* eszközei és mechanizmusai közé tartozik a kérdés, az interpelláció, a vizsgálóbizottságok felállításának lehetősége, a kormány döntéseinek bírósági felülvizsgálata vagy éppen a bizalmatlansági indítvány intézménye. A parlamentek felügyeleti funkciójának ellátása azonban többnyire az ellenzéki pártokra és képviselőkre hárul, így fontos kérdés, hogy mennyiben tudja a tipikusan parlamenti kisebbségben lévő ellenzék a fenti felügyeleti mechanizmusokat alkalmazni. A kül- és különösen a védelempolitika területén ráadásul egy további tényező akadályozhatja a parlamenti kontroll érvényesülését, mégpedig a bizalmas információkhoz és dokumentumokhoz való hozzáférés korlátozása. Az erős kontrollt gyakorló parlament egyik példája a Bundestag, amely honvédelmi bizottsága tagjainak egynegyede kérelmére a bizottság köteles vizsgálatot indítani, amely során hozzáférhet a vizsgált üggyhöz kapcsolódó valamennyi dokumentumhoz. A német törvényhozás – a képviselők egyharmadának indítványára – továbbá kérheti a kormány döntéseinek alkotmánybírósági felülvizsgálatát is.²³ Ezzel szemben a görög törvényhozás ellenőrzési funkciója korlátozottabb, itt ugyanis a kormány nemzetbiztonsági okokból megtagadhatja a honvédelmi bizottság hozzáférését bizalmas dokumentumokhoz. Ráadásul kül- és biztonságpolitikai kérdésekben vizsgálóbizottság felállítására csak a görög parlament abszolút többségének támogatása esetén kerülhet sor.²⁴

A *parlamentek képviseleti és kommunikációs* funkciója mind a kormánypártok, mind az ellenzék számára lehetőséget nyújt a kül- és védelempolitikai döntések befolyásolására, különösen igaz ez a külföldi katonai szerepvállalás kapcsán, ami emberéletek kockáztatása nélkül nehezen elképzelhető. A fegyveres erők külföldi alkalmazása társadalmi megítélésének közvetítése és érvényre juttatása az ellenzék számára kínál lehetőségeket elsősorban, ugyanakkor a kormánypártok is sikeresen használhatják a parlamenti vitákat a közvélemény befolyásolására és a társadalom mobilizálására egy adott külpolitikai döntés vagy éppen külföldi katonai szerepvállalás kapcsán.²⁵ Dietrich, Hummel és Marshall kutatásaik során megállapították, hogy csak néhány tagállamban tud a parlamenti kisebbség vitát kezdeményezni, az EU-tagállamok többségében a plenáris ülések napirendjének meghatározása a parlamenti többség kezében van. Az erősebb kommunikációs hatáskörű parlamentek közé tartozik a svéd törvényhozás, amelyben a kormány tagjának interpellációra adott írásos választ követően bármely képviselő kezdeményezhet a témával kapcsolatban parlamenti vitát. A német Bundestag esetében a kormány interpellációra adott választ követően bármely frakció vagy a képviselők legalább öt százaléka kezdeményezhet vitát az adott témában.²⁶ A magyar Országgyűlés házszabályának²⁷ politikai vitáról szóló 86.§. (1) értelmében a Kormány vagy a képviselők legalább egyötödének írásbeli indítványára – az indítványban megjelölt átfogó politikai témakörben – az Országgyűlés vitát tart. Ilyen indítványt kizárólag a rendes ülészakon lehet benyújtani és tárgyalni. Minden képviselő ülészakonként legfeljebb két politikai vita tartására irányuló indítványt támogathat.

²² Ibid 6. p.

²³ DIETRICH – HUMMEL – MARSHALL 2008 17–18. pp.

²⁴ Ibid 18. p.

²⁵ Ibid 9–10. pp.

²⁶ Ibid 19. p.

²⁷ 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről

A fenti formális hatásköröket csak akkor képesek a parlamentek ellátni, ha rendelkeznek az ahhoz szükséges intézményi, személyi és pénzügyi erőforrással, valamint információval. A kül- és védelempolitika megfelelő parlamenti elszámoltathatósága szempontjából döntő jelentőségű, hogy működik-e külügyi és honvédelmi bizottság a parlamenten belül, és hogy az rálát-e a KKBP és a KBVP-vel kapcsolatos európai döntéshozatalra.

Meghatározó tényező továbbá ezen bizottságok és a bizottságokat szolgáló adminisztratív apparátus létszáma, a rendelkezésükre álló költségvetés mértéke, valamint, hogy lehetőségük van-e külső szakértőket alkalmazni. A kül- és védelempolitika szenzitív természete miatt különös jelentősége van az információkhoz és dokumentumokhoz való hozzáférés időzítésének és mértékének.

A KKBP/KBVP döntéshozatala a politikaterületek kormányközi jellegéből adódóan a Tanácsban történik kizárólagosan, az Európai Parlament részvétele nélkül. Ezért itt különös jelentősége van a nemzeti parlamentek európai uniós ügyekkel kapcsolatos információhoz jutásához, illetve a kormány és a törvényhozás ilyen ügyekben történő együttműködését szabályozó eljárásnak. A megfelelő szintű parlamenti scrutiny szempontjából fontos kérdés, hogy az uniós jogalkotási eljárással kapcsolatos egyeztetési eljárásban csak az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság vesz részt vagy a témában illetékes külügyi, valamint honvédelmi bizottság is. A holland parlament külügyi és honvédelmi bizottsága egyaránt részt vesz a KKBP/KBVP-vel kapcsolatos egyeztetési eljárásban a kormány és a törvényhozás között, és a témáért felelős miniszter közvetlenül ezen bizottságok előtt köteles beszámolni az Európai Unió Tanácsának ülését megelőzően, illetve azt követően is. A német Bundestag esetében a külügyi bizottság felelős a KKBP-vel és a KBVP-vel kapcsolatos scrutiny-ért, a honvédelmi bizottságnak csak tanácsadó szerep jut.²⁸

A magyar parlament európai uniós ügyekben – így a KKBP és a KBVP esetében is – gyakorolt hatáskörét az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, valamint a házszabály tartalmazza. Ezek szerint az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottságnak van ügydöntő hatásköre a kormánynak az EU kormányzati részvétellel működő intézményeiben folytatott tevékenysége feletti ellenőrzést szolgáló eljárások során. Ugyanakkor a házszabály 140. § (4) és (5) bekezdése szerint: az európai ügyekkel foglalkozó bizottság vagy a témában érintett állandó bizottság javaslatára a házelnök határidő megjelölésével felkéri az európai uniós tervezet tárgyával kapcsolatban feladatkörrel rendelkező állandó bizottságot az európai uniós tervezetre vonatkozó vélemény kidolgozására. Az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság az állandó bizottság véleménye ismeretében alakítja ki az uniós tervezettel kapcsolatos állásfoglalását. A 140. § (8) bekezdése pedig kimondja: ha a kijelölt állandó bizottság határidőre nem ad véleményt, az európai uniós ügyekért felelős bizottság az állandó bizottság véleményének hiányában foglal állást az uniós tervezetről. A magyar rendszerben tehát a Külügyi bizottságnak, valamint a Honvédelmi és Rendészeti bizottságnak csupán véleményező szerep jut a kormány és az országgyűlés közötti egyeztető eljárásban.²⁹

²⁸ HUFF 2013, 13–14. pp.

²⁹ A Külügyi Bizottság, valamint a Honvédelmi és Rendészeti Bizottság KKBP-vel és KBVP-vel kapcsolatos véleményei az alábbi linkeken keresztül érhetők el:

<http://www.parlament.hu/web/kulugyi-bizottsag/a-bizottsag-altal-targyalt-iromanyok>

<http://www.parlament.hu/web/honvedelmi-es-rendeszeti-bizottsag/a-bizottsag-altal-targyalt-iromanyok>

Végül, de nem utolsó sorban döntő jelentősége van a kül- és védelempolitika parlamenti elszámoltathatósága szempontjából annak, hogy a parlamentek mennyiben hajlandóak élni a politikaterületek feletti ellenőrzés jogi és gyakorlati lehetőségeivel, azaz mennyire aktívak a közös kül- és védelempolitika ellenőrzésében. Ahogyan több szerző is rámutat, a képviselői attitűd elemzése ez idáig csak kis mértékben képezte tudományos vizsgálatok tárgyát, mégpedig azért, mert nagyon sok tényező befolyásolja, és ezért nehéz a képviselői attitűdre vonatkozó elemzést készíteni.³⁰ A képviselői hozzáállást ugyanis nem csak az adott kül- vagy védelempolitikai kérdés lényege és természete határozza meg, hanem sok esetben olyan külső nyomásgyakorló tényezők is, mint a közvélemény és a média pressziója, vagy éppen a kormány és a kormánypárti többség viszonyát meghatározó pártfegyelem mértéke, amely meglehetősen beszűkítheti a kormánypárti képviselők aktivitását.

A külső tényezők mellett azonban általában két körülmény alakítja a parlamenti scrutinyhez való képviselői hozzáállást: az egyik, hogy az adott parlament mennyiben érdeklődik általában az uniós politikák, és ezen belül a közös kül- és védelempolitika iránt. Hiába rendelkezik egy parlament a scrutinyhez szükséges széles hatáskörrel és megfelelő képességekkel, ha a képviselők érdektelensége miatt ezek többnyire nem kerülnek alkalmazásra, mint ahogyan ez tapasztalható az olasz parlament szenátusa esetében. Aktív képviselői hozzáállás tapasztalható ugyanakkor a dán, valamint a német parlament külügyi bizottságai esetében. A másik meghatározó körülmény, hogy a KKBP/KBVP mennyire átpolitizált területek az adott országban, azaz mennyiben élveznek pártokon átívelő konszenzust vagy éppen mennyire generálnak vitát a pártok között. A 2000-es években a brit alsóházban rendszeres és heves viták tárgyát képezte a közös biztonság- és védelempolitika. A Konzervatív Párt az euro-szkepticizmusa egyik pilléréként kezelte a politikaterületet. Mindez megváltozott a 2010-es választások után, amikor a konzervatívok az Európa-párti liberálisokkal alakítottak koalíciós kormányt.³¹

Az Európai Parlament szerepe a közös kül-, biztonság- és védelempolitika demokratikus elszámoltatásában

A KKBP és KBVP feletti szupranacionális parlamenti scrutiny letéteményese az Európai Parlament. Az EP szerepét ugyanakkor alapvetően meghatározza az a tény, hogy a kül-, biztonság- és védelempolitika ma is a nemzeti szuverenitás féltve őrzött területei, amelyet a tagállamok a lisszaboni reformok során is kormányközi együttműködés keretei között kívántak tartani, továbbra sem szabva tágra a szupranacionális intézmények, az Európai Bizottság vagy az EP hatásköreit.³² A másik oldalról viszont a KKBP 1992/1993-as és a KBVP 1999-es elindítása óta az EP mindvégig aktívan törekedett az alapító szerződésekben foglalt hatáskörei kiaknázásához, valamint intézményközi megállapodásokon keresz-

³⁰ Lásd BORN – HÄNGGI 2005, 11. p. és HUFF 2013, 16. p.

³¹ HUFF 2013, 17–18. pp.

³² A Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt 14. Nyilatkozat a közös kül- és biztonságpolitikáról explicite úgy fogalmaz, hogy: „A Konferencia megállapítja továbbá, hogy a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések nem ruházzák fel a Bizottságot új hatáskörrel határozat meghozatalának kezdeményezésére vonatkozóan, és az Európai Parlament szerepét sem növelik”.

túl folyamatosan törekszik növelni a politikaterületek feletti szupranacionális parlamenti scrutiny megvalósulását.

Annak érdekében, hogy a legátfogóbb képet kapjuk a KKBP és KBVP feletti szupranacionális parlamenti scrutinyról, Born és Hänggi által a nemzeti parlamentek kapcsán alkalmazott triász, azaz a „hatáskör–képesség–hozzaállás” mentén vizsgáljuk meg az EP befolyását a közös kül- biztonság- és védelempolitika alakulására.

Hatáskör

A KKBP és KBVP kormányközi jellegéből adódóan az EP-nek nincs hatásköre a döntéshozatalban való részvételre, még konzultációs eljárás keretében sem; a döntéshozatal egyedüli letéteményese a Tanács. Az EUSz 36. cikke sorolja fel az EP KKBP-vel és KBVP-vel kapcsolatos hatásköreit:

- a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő rendszeresen konzultál az EP-vel a KKBP és a KBVP főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, továbbá folyamatosan tájékoztatja ezen politikák alakulásáról. A főképviseelő gondoskodik arról, hogy az EP véleményét kellőképpen figyelembe vegyék;
- az EP kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz és a főképviseelőhöz, illetve számára ajánlásokat tehet;
- az EP évente két alkalommal megvitatja a KKBP és a KBVP végrehajtása terén elért előrehaladást, és két jelentést fogad el ennek kapcsán: egyet a KKBP-ről, amelyet a Külügyi Bizottság, és egyet a KBVP-ről, amelyet a Biztonság- és Védelempolitikai albizottság készít el.

A fenti hatáskörökön túl az EP számára elsősorban közvetett befolyást biztosít a politikaterületek felett a KKBP költségvetésének meghatározása. A KKBP finanszírozása az EU költségvetéséből történik, kivételt képeznek ugyanakkor a katonai válságkezelési műveletek. A katonai műveletek közös műveleti költségeinek fedezésére alakították ki az ún. Athena mechanizmust, azonban ezek a közös költségek a műveletek összköltségének 10 százalékát teszik ki, a fennmaradó közel 90 százalékot az a műveletben résztvevő tagállam finanszírozza a nemzeti költségvetésén belül, ahol az adott költség felmerül. Az Athena mechanizmus tehát az uniós költségvetéstől elkülönült finanszírozási szisztéma, amelyhez a tagállamok nemzet bruttó össztermékük alapján járulnak hozzá, és amelynek meghatározására és felhasználásának felügyeletére az Európai Parlament hatásköre nem terjed ki. A KBVP-műveletek közül tehát az EP-nek csak a KKBP-költségvetésből finanszírozott polgári válságkezelési műveletekre van közvetett befolyása.

Az EP KKBP-költségvetés feletti ellenőrzésének részleteit az Európai Parlament, a Bizottság és a Tanács között létrejött intézményközi megállapodások (1999-es, 2002-es és 2006-os) szabályozzák, miután több esetben sem tartotta az EP elegendőnek, illetve megfelelő időzítésűnek a Tanács tájékoztatását a KKBP-vel és KBVP-vel kapcsolatos döntései pénzügyi vonzatairól.³³

Végül, de nem utolsó sorban, a lisszaboni reformoknak köszönhetően az EP jóváhagyása szükséges a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő megválasztásához, és a Bizottság

³³ DIEDRICHS 2004, 39. p.

ellen indított sikeres bizalmatlansági indítvány esetén a főképviselő menesztése is az EP döntésének eredménye.³⁴

Képesség

Az EP a plenáris üléseken kívül a Külügyi Bizottságon (AFET), és annak két albizottságán, a Biztonság- és Védelempolitikai Albizottságon (SEDE) és az Emberi Jogi Albizottságon (DROI) keresztül gyakorolja a KKBP és a KBVP feletti scrutinyt. Az AFET és albizottságai igen aktívnak mutatkoznak az állásfoglalások, jelentések és vélemények elfogadása terén.³⁵ Ami a bizottság létszámát és fontosságát jelenti, az AFET a legnagyobb létszámú, és az egyik legjelentősebb állandó bizottsága az Európai Parlamentnek.

A kül- és védelempolitika feletti parlamenti ellenőrzés szempontjából sarkalatos kérdés a bizalmas információk és dokumentumok megismerése. A KBVP elindulásakor a bizalmas dokumentumokhoz való hozzáférés komoly vitát generált a Tanács és az EP között. Az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselőjeként Javier Solana 2000-ben aláírt egy biztonsági megállapodást a NATO-val, amely kizárta az EP-képviselők azon bizalmas katonai dokumentumokhoz való hozzáférését, amelyeket az EU a NATO-tól kapott. Az EP és a Tanács közötti vita 2002-ben oldódott meg azzal az intézményközi megállapodással, amely szabályozza az EP képviselők ún. szenzitív információkhoz³⁶ való hozzáférését és kezelését.³⁷ A megállapodás értelmében az EP elnöke vagy az AFET elnöke kérheti a főképviselőtől az európai biztonság- és védelempolitikával kapcsolatos szenzitív információkhoz való hozzáférést. Az EP elnöke és az AFET elnöke által vezetett különleges bizottság ismerheti és vitathatja meg a szenzitív információkat a Tanács épületében.³⁸ A megállapodás tehát igencsak szűkre szabja azoknak a képviselőknek a körét, akik hozzáférhetnek a KBVP-vel kapcsolatos szenzitív információkhoz, ami esetenként megnehezíti a politikaterület feletti scrutinyt.

Az EP információhoz jutása szempontjából továbbá kiemelkedő jelentősége van azoknak a 2010 óta rendszeresen tartott konzultációs üléseknek, amelyeken az EP, a Tanács, a Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat munkatársai vesznek részt. Az ülések célja a KBVP-műveletekkel, a KKBP-költségvetésének végrehajtásával és a stratégiaiag fontos régiókkal kapcsolatos információcsere.³⁹

³⁴ JUHÁSZ, 2015 110. p.

³⁵ Az EP Külügyi Bizottságának és Biztonság- és Védelempolitikai Albizottságának üléseit és az elfogadott dokumentumokat lásd: <http://www.emeeeting.europarl.europa.eu/committees/archives/201701/AFET>; <http://www.europarl.europa.eu/committees/hu/sede/draft-agendas.html>

³⁶ A megállapodás a szenzitív információk három típusát különbözteti meg: szigorúan titkos, titkos és bizalmas.

³⁷ MERLINGEN 2012, 56. p.

³⁸ Interinstitutional Agreement of 20 November 2002 between the European Parliament and the Council concerning access by the European Parliament to sensitive information of the Council in the field of security and defence policy

³⁹ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.1.2.html

Ellentétben néhány nemzeti parlamenttel és azok állandó bizottságaival, az Európai Parlament Külügyi Bizottsága és albizottságai rendkívül aktívnak bizonyulnak, ami a KKBP/KBVP feletti parlamenti scrutinyt illeti. Az EP megragad minden lehetőséget, hogy az alapító szerződésekben igen szűkre szabott hatáskörökön túl a gyakorlatban tovább növelje a KKBP és KBVP feletti ellenőrzését, ezt támasztják alá mind a KKBP költségvetése, mind a biztonság- és védelempolitikával kapcsolatos szenzitív információk hozzáférése tárgyában megkötött intézményközi megállapodások is.

A biztonság- és védelempolitika feletti ellenőrzés kapcsán az EP gyakran él annak lehetőségével is, hogy delegációt küldjön a KBVP keretében indított válságkezelési műveletekhez, így szerevezve első kézből információkat.⁴⁰

Az EP agilitása ugyanakkor bizonyos esetekben visszatetszést és ellenállást kelt a nemzeti parlamentekben. Ez történt például az interparlamentáris együttműködés egyik fóruma, a Külügyi Bizottságok Tagjainak Konferenciája létrehozatala kapcsán, amikor az EP azt javasolta, hogy a konferencia tagjainak a felét az EP delegálja.⁴¹

Az EP kapcsán látható, hogy a hatáskör – képesség – hozzáállás hármasából a legutóbbi milyen fontos a formális hatáskör és a rendelkezésre álló erőforrások maximális kiaknázása szempontjából, illetve hogy az aktív, és esetenként proaktív európai parlamenti attitűd miként tudta a gyakorlatban kiszélesíteni a KKBP és a KBVP feletti scrutiny lehetőségeit.

Transznacionális parlamentközi scrutiny: lehetőség vs. realitás

A KKBP-t és KBVP-t jellemző kettős demokráciadeficit csökkentésének egyik lehetséges módja a transznacionális parlamentközi scrutiny kiépítése, amelyben a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament egymás hatásköreit kiegészítve és rendszeres információcserét biztosítva együttesen gyakorolnak demokratikus ellenőrzést a politikaterületek felett. Stelios Stavridis az EU többszintű kormányzati rendszere okán nemcsak szükségesnek, de elengedhetetlennek tartja a nemzeti parlamentek szerepét és azok együttműködését az EP-vel a demokratikus ellenőrzés és elszámoltathatóság biztosítása terén.⁴²

A parlamentközi együttműködés fontosságát a Lisszaboni Szerződés is hangsúlyozza. Az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt 1. Jegyzőkönyv 9. és 10. cikke foglalkozik a parlamentek közötti együttműködés kérdésével. E szerint: „Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közösen meghatározzák az Európai Unión belül a parlamentek közötti hatékony és rendszeres együttműködés megszervezésének és előmozdításának módját. Egy, az uniós ügyekre szakosodott parlamenti bizottságokból álló konferencia bármilyen olyan észrevételt megfogalmazhat, amelyet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság figyelmére érdemesnek tart. A konferencia továbbá előmozdítja az információk és a bevált gyakorlatok cseréjét a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament között, beleértve azok különbizottságait is. Emellett a konferencia meghatározott kérdések, így különösen a közös kül- és biztonságpolitika, – beleértve a közös biztonság-

⁴⁰ HERRANZ-SURRELLÉS 2014, 5. p.

⁴¹ HUFF 2013, 19. p.

⁴² STAVRIDIS 2014, 9. p.

és védelempolitikát – megvitatása céljából parlamentközi konferenciákat is szervezhet. A konferencia által megfogalmazott észrevételek a nemzeti parlamenteket nem kötelezik, és azok álláspontját nem befolyásolják.”

A KKBP és KBVP feletti interparlamentáris scrutiny ugyanakkor korábban is működött, mégpedig a Nyugat-európai Unió Parlamenti Közgyűlésén (NYEU PK) keresztül, egészen annak 2011. június 30-i megszűnéséig. Még ezt megelőzően, 2010 második felében kezdődött el az az egyeztetési folyamat a nemzeti parlamentek, az EP és a belga elnökség között, amely a NYEU PK megszűnésével előálló ürt célozta betölteni a parlamenti együttműködés új fórumának kialakításával. A munka tovább folytatódott 2011. április 4. és 5. között az EU parlamentjeinek Elnöki Konferenciáján, és habár a jövőbeni parlamentközi együttműködés számos meghatározó elemében konszenzus alakult ki, a résztvevők nem tudtak közös nevezőre jutni a KKBP és a KBVP területén létrehozandó parlamentközi konferencia összetétele kérdésében. Az EP és néhány nemzeti parlament (a belga és az olasz) javaslata szerint az EP 54 képviselővel, míg a tagállami parlamentek 4 fős delegációval képviseltették volna magukat. Az EP hangsúlyozta, hogy a KBVP feletti megfelelő interparlamentáris scrutiny eléréséhez nem csak a Külügyi Bizottságból és annak Biztonság- és Védelempolitikai Albizottságából, hanem más releváns bizottságokból is delegálna tagokat, valamint hangsúlyozta, hogy az EP politikai és földrajzi sokszínűségét is érvényesíteni kívánja a delegáció összeállításakor. A nemzeti parlamentek többsége számára ugyanakkor elfogadhatatlan volt az EP indítványa. Fő ellenérvük szerint a KKBP és a kerete között működő KBVP a lisszaboni reformokat követően is szigorúan kormányközi politikák, ennél fogva a felettük megvalósuló parlamenti ellenőrzés is elsősorban nemzeti parlamenti hatáskör kell, hogy maradjon és nincsen szükség a transznacionális parlamentközi scrutiny mechanizmusában az EP felülreprezentálására.⁴³

Végül, az EU nemzeti parlamentjeinek Elnöki Konferenciája 2012. április 20-21. közötti varsói ülésén sikerült megállapodásra jutni a kérdésben, miszerint az EP 16 képviselőt, a tagállami parlamentek mindegyike 6 főt, valamint a tagjelöltek és az európai (nem EU-tag) NATO-tagállamok 4 képviselőt delegálhatnak az összesen 174 fős konferenciára. Ami a fórum működését illeti: félévenként ülésezik; rotációs elven működő elnökséggel rendelkezik; az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje hivatalos az ülésekre, feladata, hogy ismertesse az EU KKBP-re és KBVP-re vonatkozó stratégiáját és prioritásait; a konferencia egyhangúlag fogadja el nem kötelező erejű következtetéseit.⁴⁴

Ahogy Wouters és Raube rámutatnak, a felállításra került parlamentközi konferencia a KKBP és a KBVP területén egy ugyan rendszeres, de kevésbé intézményesített fórum, amelynek következtetései nem kötelezőek a résztvevő parlamentek számára, és amely nem rendelkezik a parlamenti scrutinyhez szükséges hatáskörrel és eszközökkel, és ezért – bár szükség volna rá – jelen formájában nem járul hozzá a KKBP és a KBVP feletti parlamenti elszámoltatáshoz.⁴⁵

⁴³ WOUTERS – RAUBE 2012, 11–15. pp.

⁴⁴ STAVRIDIS 2014, 9–10. pp.

⁴⁵ WOUTERS – RAUBE 2012, 13. p.

Következtetések

A KKBP és a KBVP parlamenti elszámoltathatósága kapcsán megvizsgáltuk a nemzeti parlamentek, az Európai Parlament és a politikaterületekkel kapcsolatban felállított interparlamentáris konferencia hatásköreit, képességeit és hozzáállását. Láthattuk, hogy a nemzeti szintű parlamenti elszámoltathatóság igen változatos képet mutat tagállamonként, amely elsősorban az eltérő nemzeti alkotmányos szabályozás és kormányforma következménye. Azt is láthattuk ugyanakkor, hogy a nemzeti parlamentek formális jogi felhatalmazásán és hatáskörén kívül milyen jelentősége van az azok ellátásához szükséges képességeknek és erőforrásoknak, valamint a parlamenti képviselők hozzáállásának. A parlamenti elszámoltathatóság mértékét meghatározó triász, a „hatáskör–képesség– hozzáállás” vizsgálatával megállapítható, hogy vannak olyan nemzeti parlamentek, amelyek a parlamenti elszámoltathatóság erősebb formájával, a parlamenti ellenőrzéssel bírnak, míg más parlamentek „csak” a döntéshozatalban való részvételt és a szankcionálás lehetőségét nem nyújtó scrutiny eszközeivel felügyelik a kül-, biztonság- és védelempolitikát.

Az Európai Parlament kapcsán megállapíthatjuk, hogy amíg az alapszerződések meg lehetőségen szűkre szabták az intézmény KKBP-vel és KBVP-vel kapcsolatos hatásköreit a politikaterületek kormányközi jellegénél fogva, így az EP esetében a parlamenti elszámoltathatóság gyengébb formájáról, a scrutinyről beszélhetünk. Ugyanakkor az is kiemelendő, hogy az EP-képviselők aktív hozzáállása, hogyan szélesítette a gyakorlatban az alapszerződések által szűken mért hatásköröket.

Végül, a transznacionális parlamenti elszámoltathatóság kapcsán a parlamentközi konferencia fórumát vizsgáltuk, amellyel kapcsolatban megállapítható, hogy hatásköreit és képességeit meglehetősen szűkre szabták, ráadásul a nemzeti parlamentek és az EP között időről-időre kialakuló hatásköri versengés akadályozza egy valóban hatékony parlamentközi scrutiny kialakítását, amire azért volna szükség, mert az Unió többszintű kormányzati struktúrájából, a KKBP és a KBVP kormányközi és szenzitív jellegéből adódóan sem a nemzeti parlamentek, sem az EP önmagában nem képesek megfelelően felügyelni a politikaterületeket. A kettős demokráciadeficit csökkentéséhez, és ezzel párhuzamosan a politikaterületek parlamenti felügyeletének növeléséhez egy hatékony parlamentközi scrutiny kialakítása elengedhetetlen, tekintettel a nemzeti és szupranacionális parlamenti elszámoltathatóság korlátaira.

Ami az EU civil hatalomként definiálását illeti, pusztán az, hogy a KKBP és a KBVP feletti parlamenti kontroll nemzeti, szupranacionális és transznacionális szinten is korlátokkal és hiányosságokkal küzd, nem jelenti azt, hogy nem is létezik. A szerzők többsége abban egyetért, hogy – tekintettel a politikaterületek szenzitív jellegére, amely a kormányzati dominanciát indokolja – a KKBP-t KBVP-t jellemző kettős demokráciadeficit mértékét csökkenteni indokolt. Amíg azonban egyesek a nemzeti parlamentek kül- és védelempolitikával kapcsolatos hatáskörei közös minimumának kialakítását sürgetik,⁴⁶ addig mások az Európai Parlament⁴⁷ vagy éppen a parlamentközi együttműködés⁴⁸ szerepét növelnék. Tekintettel azonban arra, hogy nem valószínű a tagállamok esetenként nagyon eltérő közjogi szabályozásainak összehangolása és ezáltal a nemzeti parlamenti elszámoltatás közös minimumának kialakítása, sem a KKBP és KBVP kormányközi jellegét megváltoztató és

⁴⁶ DIETRICH–HUMMEL–MARSCHALL 2008, 24–25. pp.

⁴⁷ Lásd DIEDRICHS 2004, 45–46. pp.

⁴⁸ Lásd STAVRIDIS 2014, 13. p.; WOUTERS–RAUBE 2012, 20. p.; HORSÁK 2011, 4. p.; HUFF 2013, 21. p.

az Európai Parlament hatáskörét bővítő alapszerződés-módosítás, a parlamenti elszámoltathatóság növelése és ezáltal az EU civil hatalmi jellegének erősítése leginkább a parlamentközi konferencia hatáskörének növelésével és működésének hatékonyabbá tételével valósulhatna meg, amihez azonban elengedhetetlen előfeltétel a nemzeti parlamentek és az EP közötti versengés kiiktatása.

Irodalomjegyzék

BORN – HÄNGGI 2005 = Born, Hans – Hänggi, Heiner: „The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability” *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper* No. 7 Geneva, August 2005 1–22. pp. <http://www.dcaf.ch/Publications/The-Use-of-Force-Under-International-Auspices> (Letöltés dátuma: 2018.03.12.)

DIEDRICHS 2004 = Diedrichs, Udo: „The European Parliament in CFSP: more than a Marginal Player?” *The International Spectator* 2/2004 32–46. pp. <http://pubblicazioni.iai.it/pdf/articles/diedrichs.pdf> (Letöltés dátuma: 2018.03.12.)

DIETRICH – HUMMEL – MARSCHALL 2008 = Dietrich, Sandra – Hummel, Hartwig – Marschall, Stefan: „Strengthening Parliamentary „War Power” in Europe: Lessons from 25 National Parliaments” *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper* No. 27 Geneva, 2008 1–25. pp. <http://www.dcaf.ch/Publications/Strengthening-Parliamentary-War-Powers-in-Europe-Lessons-from-25-National-Parliaments> (Letöltés dátuma: 2018.03.22.)

DIETRICH – HUMMEL – MARSCHALL 2010 = Dietrich, Sandra – Hummel, Hartwig – Marschall, Stefan: „Parliamentary War Powers: A Survey of 25 European Parliaments” *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper* No. 21 Geneva, 2010 1–93. pp. https://www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/fileadmin/Redaktion/Institute/Sozialwissenschaften/Hummel_PAKS_2010_01.pdf (Letöltés dátuma: 2018.03.22.)

HERRANZ-SURRALLÉS 2014 = Herranz-Surrallés, Anna: „Parliamentary Oversight of EU Foreign and Security Policy: Moving Beyond the Patchwork?” *ISPI Analysis* No. 230, January 2014 1–10. pp. http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analysis_230_2013.pdf (Letöltés dátuma: 2018.03.22.)

HORSÁK 2011 = Horsák, Vojtech: „The European Parliament and the Common Security and Defence Policy: Does the Parliament Care?” *Austria Institut für Europa- Und Sicherheitspolitik Fokus* 2/2011 1–4. pp. <https://www.aies.at/download/2011/AIES-Fokus-2011-02.pdf> (Letöltés dátuma: 2018.03.22.)

HUFF 2013 = Huff, Ariella: „Problems and Patterns in Parliamentary Scrutiny of the CFSP and CSDP” *OPAL Online Paper Series* 14/2013 <http://www.pademia.eu/wp-content/uploads/2014/02/14.pdf> (Letöltés dátuma: 2018.03.22.)

MAULL 1990/1991 = Maull, Hans W.: „Germany and Japan: The New Civilian Powers.” *Foreign Affairs* 1990/1991 Winter, 91–106. pp.

- MERLINGEN 2012 = Merlingen, Michael: *EU Security Policy. What It Is, how It Works, Why it Matters*. Lynne Rienner Publishers London, 2012.
- MÖLLING – VOSS 2015 = Mölling, Christian – Voss, Alicia von: „The Role of EU National Parliaments in Defence Affairs. A Comparison of Decision-Making Powers across Europe concerning International Troop Deployments and Procurement Processes” *Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs Working Paper* No.1 Berlin, March 2015 https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/mlg_vos_WPParliamentaryApproval_March2015_01.pdf (Letöltés dátuma: 2018.03.12.)
- JUHÁSZ 2015 = Juhász Krisztina: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége*. Pólay Elemér Alapítvány Szeged, 2015.
- SMITH 2005 = Smith, Karen E.: „Beyond the civilian power debate” *LSE Research online London* <https://core.ac.uk/download/pdf/92871.pdf> (Letöltés dátuma: 2018.03.12.)
- STAVRIDIS 2014 = Stavridis, Stelios: „Why the new Inter-Parliamentary Conference on CFSP/CSDP is a positive – yet insufficient – step forward in the Post-Lisbon Democratic Control and Legitimacy of EU Foreign Policy” *The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series* Vol.14 no.12 July 2014 1–22. pp. <http://textlab.io/doc/863223/the-new-inter-parliamentary-conference-on-the-cfsp-csdp-s...> (Letöltés dátuma: 2018.03.12.)
- WOUTERS – RAUBE 2012 = Wouters, Jan – Raube, Kolja: „Europe’s Common Security and Defence Policy: The Case For Inter-Parliamentary Scrutiny” *Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper* No. 90 April 2012 1–21. pp. https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp81-90/wp90.pdf (Letöltés dátuma: 2018.03.22.)

